

El estado fiscal-militar, una reflexión alternativa

Agustín González Enciso
Universidad de Navarra

Resumen: Desde que J. Brewer acuñara para Gran Bretaña el término *fiscal-military state*, la expresión se ha convertido tanto en inspiración para el estudio de otros países, como en orientación metodológica sobre las relaciones entre los gastos militares, la Hacienda, la Administración Central y la vida económica de los países. El método se ha aplicado pocas veces a la España del siglo XVIII, dando por sentado, de una manera u otra, que España fue también un estado fiscal-militar en aquella época. Sin embargo, su derrota final ante Gran Bretaña lleva no sólo a considerar qué tipo de estado fiscal militar realmente fue España, sino si realmente lo fue. Con una reflexión alternativa, en este trabajo se trata de argumentar que España pudo no haber sido un estado fiscal militar, característica sobre la que recaería, en última instancia, la explicación del fracaso militar a finales del siglo XVIII.

Palabras clave: estado fiscal-militar, hacienda, administración, España, siglo XVIII.

Abstract: Since J. Brewer's description of Britain as a fiscal-military state, the expression has become a source of inspiration for other country's studies, as well as a methodological tool to examine the relationship between military spending, the Treasury, the Central Administration's organization and the economy of states. This methodology of study has been applied a few times to eighteenth century Spain, assuming in a way or another, that Spain was also a fiscal-military state at that time. Nevertheless, its final defeat against Britain invites us to consider not only what kind of a fiscal-military state could Spain have been, but if it really can be considered like that. As an alternative reflection, this paper argues that Spain could have not been a fiscal-military state, a description that in the end, can give us a better explanation of the Spanish final military and naval defeat.

Keywords: fiscal-military state, Treasure, administration, Spain, XVIII century.

El término *fiscal-military state* fue acuñado por Brewer para significar un estado que se habría preocupado mayormente por conseguir una suficiente recaudación fiscal para poder acometer sus campañas militares⁵³⁸. Además, al hacer esto, tal estado habría desarrollado

⁵³⁸ John BREWER, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, Londres, Unwin Hyman, 1989.

[*Memoria y Civilización (M&C)*, 11, 2008, 271-295]

una importante actividad administrativa que a su vez, habría contribuido a la misma formación del estado. Esta imagen se la aplicaba Brewer a la Inglaterra del siglo XVIII y su obra sirvió para rectificar algún aspecto sobre la consideración del Estado inglés. No es novedad el énfasis que Brewer puso en la importancia de la recaudación fiscal, que ya había sido claramente señalada por varios estudiosos⁵³⁹, pero después de ese autor sí quedó claro que Inglaterra no era un Estado pequeño, en términos de desarrollo de la administración, como hasta entonces se había venido considerando, sino un Estado grande; también un Estado bastante centralizado. De este modo, se aplicaban a Inglaterra algunas de las imágenes que hasta entonces habían estado unidas exclusivamente, al absolutismo. La tesis de Brewer tuvo sus seguidores y detractores, pero no es el caso entrar ahora en ello. Lo que nos interesa de todo esto es que después ha florecido el uso del término *estado fiscal-militar* aplicado a muchos otros países y etapas cronológicas (no siempre dentro de la Edad Moderna), no necesariamente en el sentido estricto en el que fue acuñado, sino con ligeros matices⁵⁴⁰.

El éxito del término viene marcado, según Torres Sánchez, no solo por su utilidad y expresividad, sino porque también puede llenar otras lagunas. En cuanto a lo primero, el estado fiscal-militar alude directamente a las dos principales funciones del Estado en la Edad Moderna, hacer la guerra y cobrar impuestos, y a la relación entre ambas actividades. En cuanto a lo segundo, el concepto de estado fiscal-militar puede complementar otros conceptos aplicados a aquellos estados, tales como el de absolutismo o el de mercantilismo⁵⁴¹. El absolutismo, por ejemplo ha empezado a verse de modos diferentes.

⁵³⁹ Por ejemplo, P.G.M. DICKSON, *The Financial Revolution in England. A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*, Londres, Macmillan, 1976. Peter MATHIAS y Patrick O'BRIEN, "Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes collected for the Central Governments", *The Journal of European Economic History*, 5, 1976, pp. 601-50.

⁵⁴⁰ Una revisión de la cuestión en Rafael TORRES SÁNCHEZ, *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, EUNSA, 2007, Introducción.

⁵⁴¹ *Ibidem*, pp. 21ss.

Desde la idea inicial de que el rey absoluto lo podía todo y se convertía en déspota (de ahí el término “despotismo ilustrado”), se ha ido pasando a considerar las monarquías absolutas como aquellas en las que la eficacia de ese poder no estaba tan clara, ni era tan poderosa, a la vez que se profundizaba en una realidad más compleja, llena de poderes locales, intermediarios y limitaciones constitucionales de todo tipo. En una palabra, el rey absoluto dependía de muchas instancias sobre las que no tenía realmente capacidad coercitiva. Desde la perspectiva del estado fiscal-militar, esas realidades pueden ser mejor explicadas sin confundirse con el uso de términos demasiado rotundos (absolutismo), que pueden tener un sentido jurídico-político, como acredita toda la literatura sobre el pensamiento político de la época, pero que tienen una traducción práctica muy diferente de lo que el término sugiere.

El mercantilismo, por su parte, tiene problemas similares, si bien el concepto se acerca más a las cuestiones prácticas con las que se encontraban los reyes a la hora de conseguir recursos. Muchas veces se ha dicho que el mercantilismo se orientaba, en última instancia, a fortalecer al estado, a conseguir un “Estado poderoso, capaz de practicar una política de gran potencia en el sistema de relaciones internacionales”, para lo cual necesitaba dedicar atención preferente a las cuestiones económicas⁵⁴²; pues bien, una vez más, el concepto de estado fiscal-militar nos ofrece una clave para profundizar mejor en esa línea. En ese sentido P. O’Brien ha hablado de un “fiscal-naval-commercial state”, poniendo el énfasis en la marina, en vez de en el ejército, tratando de unir así los elementos más importantes de la cuestión y dejando ver que el objetivo principal de los estados era no tanto la guerra, como la promoción mercantil, si bien esta se apoyaba en el poder naval⁵⁴³. Así pues, el comercio se apoyaba en la guerra para crecer y defender sus ámbitos exclusivos de actuación y, a su vez, la guerra se apoyaba en el comercio, en cuya riqueza podría buscar para sacar una masa fiscal. Esto es lo esencial del

⁵⁴² Vicente PALACIO ATARD, *Carlos III, el rey de los ilustrados*, Barcelona, Ariel, 2006, p. 163.

⁵⁴³ Patrick O’BRIEN, *Fiscal and Financial Preconditions for the Rise of British Naval Hegemony, 1485-1815*, Working Papers in Economic History, London School of Economics, nº 91/05, noviembre, 2005.

mercantilismo –y por lo tanto de un Estado fiscal-militar también–, una economía de Estado que consiga relacionar correctamente la guerra, con la economía y la fiscalidad.

España como estado fiscal-militar en el siglo XVIII y sus límites.

La utilidad del término *estado fiscal-militar* propició que el mismo se aplicase directamente a la caracterización de todos los estados. Si Brewer decía que Inglaterra era un estado fiscal-militar en el siglo XVIII, ¿lo eran también otros estados? Es en este sentido, sobre todo, en el que se produjo la difusión del uso del término antes aludida. Nosotros podemos ahora hacernos una pregunta similar: ¿Fue España un estado fiscal militar en el siglo XVIII? Como hemos señalado en el título, el objetivo de este trabajo es solamente hacer una reflexión alternativa en torno a la cuestión, que ayude a delimitar mejor el problema en el futuro. No pretendemos dar una respuesta exhaustiva, fruto de un estudio profundo de la cuestión, sino más bien una respuesta amplia, flexible, que sirva también para realizar planteamientos alternativos.

En otro trabajo de características similares⁵⁴⁴, dimos una respuesta positiva a la pregunta sobre si España fue un estado fiscal-militar en el siglo XVIII. Insisto en que no se trataba de una afirmación rotunda, sino de una reflexión en torno a las características que el estado español de esa época tenía y que podían presentarse como elementos que definieran un estado fiscal-militar. Decíamos entonces que si tenemos en cuenta que en España la guerra fue la causa de los mayores cambios cuantitativos en los ingresos fiscales y en los gastos; y si, por otra parte, esa evolución fue acompañada de cambios institucionales en las instancias administrativas de gobierno, aunque no en la estructura fiscal de la Hacienda (o sólo muy someramente), podemos considerar que España sí fue un estado fiscal militar.

⁵⁴⁴ Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “Guerra y economía en la Ilustración. España como estado fiscal-militar en el siglo XVIII”, en *Congreso Internacional “Ilustración. Ilustraciones”*, Azkoitia-Bergara, 14 al 17 de noviembre de 2007.

En efecto, en España, como en Inglaterra, se consideraba que la principal función del estado era la guerra; consecuentemente, como ocurría en todos los estados, a ella dedicaba la mayor parte de sus ingresos y de sus gastos; también como Inglaterra, España consiguió realizar cambios administrativos para mejorar y racionalizar la gestión de sus recursos, lo cual permitió a los gobernantes tener un mayor control de esa gestión y destinar los recursos a los objetivos considerados más importantes y urgentes en cada momento. Con todos estos elementos en la mano, España podría ser considerado un estado fiscal-militar tanto como pudiera serlo Inglaterra. Una diferencia importante entre ambas, señalábamos también citando a Torres⁵⁴⁵, era que la estructura estatal española resultó menos eficiente que la inglesa, lo cual dejaría ver sus consecuencias en el enfrentamiento bélico de final de siglo.

Parece claro que los límites de esa eficacia se encontraban en la posibilidad de encontrar más dinero. Inglaterra lo encontró, y pudo gastar más que sus rivales. Si el gasto de Inglaterra fue mucho mayor que el español, con una población similar⁵⁴⁶, es que Inglaterra había tenido más éxito que España a la hora de orientar su economía hacia la posibilidad de conseguir ese dinero. Comparece nuevamente aquí la idea de O'Brien del *fiscal-naval-commercial state*, una idea que el propio autor redondea con una expresión muy clara: en la época del mercantilismo, el que triunfa es el que mejor practica el mercantilismo⁵⁴⁷. Practicando un buen mercantilismo es como Inglaterra venció a sus enemigos en todos los campos: en la flexibilidad de sus instituciones (aunque centralizadas), en su capacidad fiscal (los ingleses son los

⁵⁴⁵ Rafael TORRES SÁNCHEZ, "Possibilities and Limits: Testing the Fiscal-Military State in the Anglo-Spanish War of 1779-1783", en: R. TORRES SÁNCHEZ, ed., *War, State and Development*, p. 459.

⁵⁴⁶ Una comparación entre España y Gran Bretaña en: R. TORRES SÁNCHEZ, ed., *War, State and Development*, pp. 443, 450.

⁵⁴⁷ Patrick O'BRIEN, "Further Reflexions on the Wars Against Revolutionary and Napoleonic France and the First Industrial Revolution", en: *The Spending of the States. Military Expenditure During the Long Eighteenth Century: Patterns, Organisation and Consequences, 1650-1815, Preliminary Conference, XV World E. H. Congress, Utrecht*, Las Palmas de Gran Canaria, 8 al 10 de septiembre de 2008.

súbditos más tasados de Europa), en su habilidad para transmitir sus recursos al campo de batalla (convirtiendo la logística en un amplio negocio que respondía a los requerimientos del mercado) y, como consecuencia lógica, en sus victorias. Al final, como dice Stone⁵⁴⁸, Inglaterra ganó a Francia por abrumadora superioridad financiera, lo cual le permitió, en última instancia, una mucho mayor capacidad de movilizar recursos para la guerra en todos los campos. Frente a España, podríamos añadir, ocurrió exactamente igual.

Algunas razones para considerar que España no fue un estado fiscal militar en el siglo XVIII

Si en última instancia España no consiguió movilizar tantos recursos como Inglaterra y si al final fue vencida por esta, ¿podemos seguir considerando a España como un estado fiscal-militar? Al respecto podrían haber dos posibles respuestas. Una, que tener la estructura de estado fiscal-militar no obliga necesariamente a vencer. Unos ganan y otros pierden, unos lo hacen mejor y otros, peor. En este sentido podría seguirse afirmando que España fue un estado fiscal-militar, pero con menos éxito, menos eficiente, o con un menor grado de desarrollo.

Pero existe una segunda respuesta, y es que España fue al final vencida porque no fue realmente un estado fiscal-militar y al no haber tomado esta estructura no fue capaz de movilizar los recursos necesarios para vencer en la guerra.

Es esta la perspectiva que tomaremos a partir de este momento desarrollando algunos argumentos indicativos de que España no fue un estado fiscal-militar en el siglo XVIII. Insisto en que tampoco se trata en este trabajo de afirmar una tesis determinada, sino de explorar las posibilidades analíticas de un concepto, lo cual nos lleva a considerar otras perspectivas complementarias de las ya expresadas, como se desarrolla en los siguientes epígrafes.

⁵⁴⁸ Lawrence STONE, ed., *An Imperial State at War. Britain from 1689 to 1815*, Londres y Nueva York, Routledge, 1994, p. 6.

Desear la guerra o desear la paz. La paz armada como requisito.

Lo que hemos dicho sobre Inglaterra y su carácter de *fiscal-naval-commercial state* implica que toda la vida inglesa estaba, de una manera o de otra, orientada hacia la guerra. Lo que a veces sorprende en el caso inglés es que sectores amplios de la población eran partidarios de la guerra. La historiografía ha consagrado la imagen de un parlamento inglés que obliga a Walpole a entrar en un conflicto con España en 1739, cuando el ministro prefería la paz⁵⁴⁹. Por el contrario, en España, pocos años antes, Patiño había sido un ministro que representaba una opinión que no deseaba la guerra, frente a los deseos dinásticos de los monarcas⁵⁵⁰. Esto quiere decir que en Inglaterra los sectores belicistas, representados en el Parlamento, ayudaron a preparar los resortes administrativos y económicos necesarios para poder hacer la guerra, mientras que en España los gobernantes trataban de evitar el conflicto e intentaban disuadir a los monarcas de su oportunidad hasta mejor momento. No porque fueran menos belicistas, que no es el caso discutirlo ahora, sino porque consideraban que España no estaba suficientemente preparada para afrontar una guerra victoriosa. De ahí las protestas de Patiño, de ahí también el pacifismo “armado” de Carvajal y Ensenada, aunque tuviera distintos matices⁵⁵¹, o incluso, las resistencias de Floridablanca en 1779⁵⁵².

Pero si, primero, los gobernantes consideraban que España no estaba preparada para la guerra –y afrontaban cada conflicto como una

⁵⁴⁹ Por ejemplo, Frank O’GORMAN, *The Long Eighteenth Century. British Political and Social History, 1688-1832*, Londres, Arnold, 1997, p. 84.

⁵⁵⁰ No la deseaba, al menos, mientras no pudiera tener los dineros necesarios para afrontarla. Esa era su postura poco antes de su muerte en 1736. Ver, por ejemplo, Ildelfonso PULIDO BUENO, *José Patiño. El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España*, Huelva, I.P. Bueno, 1998, p. 333. También Carlos PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, *Patiño y las reformas de la administración en el reinado de Felipe V*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2006, p. 303.

⁵⁵¹ Al respecto ver José Luis GÓMEZ URDÁÑEZ, *El proyecto reformista de Ensenada*, Lleida, Milenio, 1996, pp. 108-9.

⁵⁵² Javier GUILLAMÓN ÁLVAREZ, “El incidente de Nootka y el final del modelo de política exterior de Floridablanca”, en: *Seminario Floridablanca. 1728-1808. La España de las reformas*, Murcia, 3 al 5 de diciembre de 2008.

situación excepcional–, y, segundo, tras la paz volvían a lo mismo, sin insistir en la preparación del siguiente conflicto, el resultado es que España nunca llegó realmente a prepararse para la guerra, para la guerra en general, no para un conflicto concreto. Esa falta de preparación demuestra dos cosas. Una, los defectos estructurales heredados, que impedían llegar a los niveles de riqueza y recaudación deseables; y otra, que a los gobernantes lo que les preocupaba era arreglar esos defectos para llegar a esos niveles, luego ya vendría la guerra. El reformismo español del siglo XVIII tiene ciertamente un objetivo último en el poder militar, pero tiene una etapa previa, la reforma de la economía. Sin esa reforma no se puede hacer la guerra, y para hacer la reforma se necesita la paz.

Así pues, los gobiernos de la España del siglo XVIII –es decir, lo que los ministros pretendían–, no se orientaron tanto a hacer la guerra, como a hacer antes la reforma y mantenerse a la defensiva, la paz, que solo a veces fue paz armada. Mientras Inglaterra se presentaba como un Estado agresivo de cara al exterior, lo que le daría ya un gran éxito en 1759⁵⁵³, España se presentaba como un estado que miraba a su interior, deseoso de reformarse, si eso fuera posible. La introspección sobre cuál sea el mejor sistema para recuperar el prestigio es permanente durante este siglo. El mito de la decadencia continúa –o “los atrasos”, como se solía decir entonces–, y un país decadente no puede permitirse el lujo de hacer la guerra si antes no se renueva. Sobre todo si, además, las reformas dependían de la conquista del poder. Como nos han recordado hace poco, hubo al menos dos grandes frenos a las reformas, las luchas por el control del Estado y los vericuetos administrativos⁵⁵⁴. En ese ambiente, mejor la paz exterior.

⁵⁵³ Se puede ver, al respecto, la espléndida síntesis de Frank MCLYNN, *1759. The Year Britain Became Master of the World*, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 2004.

⁵⁵⁴ J. M. DELGADO BARRADO, *Aquiles y Teseos. Bosquejo del reformis-mo borbónico (1701-1759)*, Granada, Universidad de Granada/Universidad de Jaén, 2007, p. 10.

Movilizar recursos o esperar a mejorarlos. ¿Eran urgentes las reformas?

Un estado fiscal-militar, además de desear la guerra, debe orientarse a movilizar cuantos recursos tenga hacia ella. Ya se ve que España no deseaba los conflictos bélicos en general. ¿Podríamos preguntarnos ahora si los gobernantes españoles se decidieron a intentar movilizar todos los recursos disponibles para hacer la guerra? La respuesta sería no. Como es lógico, uno no se prepara para algo que no desea cuando tiene otras prioridades (conseguir dominar el poder a través de la lucha política, por ejemplo, en el caso de los ministros). Pero además, la respuesta es negativa porque los gobernantes encontrarían dificultades profundas en cuestiones estructurales, como la debilidad del comercio y de la industria, la peculiar estructura fiscal, o el recuerdo de una deuda pública que en el pasado había resultado destructora. Por lo tanto, se partía de la base de que los recursos disponibles eran limitados y antes de movilizarlos tenían que asegurarse de que esos recursos crecieran. Los tratadistas expresaron esta idea en numerosas ocasiones. España tenía de todo, pero era preciso aprovecharlo, porque no se había hecho. Como señalaba Ward, “que tiene España grandes ventajas para el adelantamiento de sus intereses, nadie lo ignora; que se disfrutan poco, también se sabe”. Y poco más adelante añadía: “En España quedan en gran parte inútiles tres cosas que fundan la grandeza y opulencia de una pujante Monarquía, es a saber, tierras, hombres y dinero”⁵⁵⁵.

Así pues, era necesario proceder a la reforma antes que a la movilización. Pero ¿se consiguió eso? También aquí tendremos que reconocer que España falló; es decir, durante casi todo el siglo, las reformas no consiguieron aumentar, suficientemente al menos, la riqueza del país. La verdad es que las reformas se realizaron con mucha lentitud y sin continuidad, lo que en sí mismo –aunque de modo indirecto– evidencia que no había ni unanimidad, ni una voluntad prioritaria de hacer la guerra de modo agresivo, pues de lo contrario los reyes habrían sido capaces de romper barreras institucionales. Lo que había era el convencimiento de que las guerras “normales” que

⁵⁵⁵ Bernardo WARD, *Proyecto económico*, Madrid, Ibarra, 1779, pp. XIII, XVI.

la defensa de la Monarquía exigía, podían hacerse con los recursos y esfuerzos con los que se había contado tradicionalmente. Desde esta perspectiva no parece que la guerra, o su hipotética necesidad, propiciara de manera directa un mayor impulso reformista.

Unas condiciones de mercado restrictivas.

La idea del estado fiscal-militar inglés está unida a la imagen de un país comercial. Es del comercio de donde salía entonces la riqueza nueva que llevaba consigo la ampliación de posibilidades de participar en ella a muchos súbditos y consiguientemente, la posibilidad del Gobierno de imponer tasas sobre esa actividad⁵⁵⁶. En España, el supuesto fracaso de las reformas se manifiesta en cosas varias, pero, sobre todo, en la lentitud con que se abrieron las posibilidades mercantiles en general, y en el comercio americano en particular, y con las restricciones en mercados protegidos por privilegios particulares. Faltaron una mayor amplitud del mercado y su consecuencia, la motivación para la atracción de capitales, pues en un mercado estrecho las posibilidades de beneficio son pequeñas. Dicho de otro modo, hubo, entre otras posibles cuestiones, una mala definición de los derechos de propiedad. ¿Les merecía la pena a los españoles invertir en actividades directamente productivas, en vistas a una ganancia segura, o más bien preferían atesorar porque la ganancia era incierta? ¿Les era posible a todos los adinerados hacer negocios con el Estado, o más bien era ese un campo restringido a unos pocos? Si la respuesta en ambas preguntas es lo segundo, como generalmente parece que fue, les sería muy difícil a los gobernantes, en ausencia de reformas más profundas, conseguir que aumentara un mercado del que poder luego abastecerse para movilizar recursos para la guerra. Detrás de los límites sociales impuestos a la pertenencia a los consulados, renovados a partir de los años sesenta⁵⁵⁷, se puede esconder también el reconocimiento de que las posibilidades del comercio eran reducidas, y así los grandes

⁵⁵⁶ Precisamente la idea del *fiscal-military state*, de J. Brewer, parte del estudio de este autor sobre el desarrollo administrativo del cobro del *excise*, sobre los consumos, y de las aduanas.

⁵⁵⁷ Pere MOLAS RIBALTA, *La burguesía mercantil en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Cátedra, 1985, pp. 56ss.

comerciantes se defendían con barreras estamentales frente a los comerciantes no matriculados.

En el caso concreto de la participación en los negocios estatales referentes a la guerra, la tendencia del reinado de Carlos III fue el privilegio exclusivo, la estatalización del servicio y el acoso a los asentistas. Se puede decir que lo había sido siempre. Los gobernantes mostraron habitualmente, una enorme desconfianza ante el asentista, a quien acusaban de llevarse unos beneficios que pertenecían al Rey. Después de Esquilache la presión sobre el asentista particular subiría de tono, con el consiguiente riesgo para el financiero de turno⁵⁵⁸. Y no hay que olvidar que es en los negocios estatales donde estaban algunas de las principales fuentes de ganancia, de lo que se deduce que esas posibilidades fueron rígidamente restringidas. Claramente, el mundo financiero perdió con las medidas administrativas que reforzaron el poder de la Corona en los asientos⁵⁵⁹.

Así pues, el resultado es que el dinero ni creció, ni aumentó su movilización en el grado que hubiera sido deseable desde la cuestión que estamos tratando. Y ¿cuál es ese grado, podríamos preguntarnos? La medida de las necesidades es el coste de la guerra. España sabía lo que costaba la guerra y sabía también que no podía pagarla, que siempre iba con expedientes extraordinarios. Pero sabía también que si las guerras se distanciaban lo suficiente, los dineros americanos acabarían cubriendo el déficit. En última instancia, por lo tanto, existía el recurso que producía tranquilidad de fondo y que indirectamente reducía la urgencia por los cambios. Es cierto que al final del siglo se vio con claridad que el método de pagar la guerra preferentemente con dinero obtenido por medios extraordinarios implementados *ad casum*

⁵⁵⁸ Sirva el caso significativo de Mendinueta. Rafael TORRES SÁNCHEZ, “El gran negocio de la época, la provisión de víveres al ejército por Francisco Mendinueta (1744-1763)”, en: Santiago AQUERRETA, coord., *Francisco Mendinueta: Finanzas y mecenazgo en la España del siglo XVIII*, Pamplona, EUNSA, 2002, pp. 101-34.

⁵⁵⁹ Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “Les finances royales et les hommes d’affaires au XVIIIè siècle”, en: Anne DUBET, coord., *Les finances royales dans la monarchie espagnole (XVIè-XIXè siècles)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, pp. 240-1.

se había hecho inviable. Pero para cuando la evidencia fue demasiado pesada, ya era muy tarde.

La pregunta sobre si los gobernantes realmente quisieron salir de las medidas extraordinarias para hacer la guerra y buscaron caminos alternativos, ofrece una doble respuesta. Si lo consideramos hasta 1780, la respuesta es claramente no; sin embargo, la coyuntura de 1779/80 hizo cambiar algo la mentalidad, como lo demuestra, por ejemplo, la creación de los vales reales, o la reforma de las rentas provinciales, medidas que se sumaban al decreto de libre comercio americano de 1778. No obstante, el Gobierno prefirió seguir controlando estrechamente, mediante monopolio o privilegio, los sectores financieros que consideraba estratégicos. La apertura que se dio en lo mercantil o en las exenciones fiscales a la industria privada, no se practicó en otros campos no menos importantes, como el monopolio de la renta del tabaco —el primer ingreso fiscal hasta 1779—, el control de los asentistas, o el mantenimiento de las fábricas estatales; por lo que, en todo caso, no parece que los cambios fueran suficientes para que el dinero fluyera hacia los negocios con el Estado.

Entre la mentalidad burguesa y el monopolio.

El desarrollo económico del siglo XVIII fue menor de lo deseado y de lo esperado, porque, al final, resultó poco participativo al estar excesivamente controlado por la autoridad gubernativa y las élites privilegiadas, que no eran necesariamente las élites estamentales, sino los grupos privilegiados por la Administración, por el favor real.

Todo el pensamiento económico y social del siglo está transido de algo que los historiadores han llamado la mentalidad burguesa, pero dado que la burguesía encarna el paradigma de una mayor participación social y económica, en tal mentalidad el desarrollo, la mejora de todo, suponía conseguir un régimen con capacidad no solo de crecer en riqueza, sino también de implicar a más personas en la cosa pública. La burguesía luchó por suprimir privilegios que limitaban su acción económica, o bien por conseguirlos ellos. En cualquier caso, un buen régimen político sería aquel que superara los antiguos paradigmas aristocráticos y estrechamente privilegiados de la participación y abriera las puertas a nuevas personas y grupos sociales. Evidentemente no a todas, pero sí a más que antes, a todas las que fueran capaces

de conseguirlo. Esto es lo que propugnaban los fisiócratas, en última instancia, y por supuesto, es la base del naciente liberalismo económico teórico.

También en España se pensaba que la abundancia dependía de la justicia⁵⁶⁰ y la justicia suponía dar a todos según sus méritos, permitirles desarrollar sus habilidades y favorecer el beneficio que de ahí se derivara, pero el asunto tenía aquí su particular orientación. Las cuestiones de Estado, decía Floridablanca, “se adelantan sobre dos principios: a saber, interés y libertad. La dirección de estos principios pertenece al Gobierno; pero puesto el ciudadano en el camino que guía a la felicidad común se le debe dejar correr en pos de sus ganancias o aprehensiones”⁵⁶¹. La cita es significativa de la particular mezcla de libertad burguesa y monopolio que se dio en la España del momento. Si “la dirección de estos principios” pertenece al Gobierno, estamos en un régimen de libertad tutelada, algo que se concede a los súbditos siempre que al Gobierno le parezca conveniente. En todo lo demás, el monopolio y el privilegio, si así se ve oportuno, seguirá siendo la norma.

El peso del Estado, la desconfianza hacia el mercado, la necesidad de controlar todo lo que se considera estratégico –y son bastantes cosas–, llevó a los gobernantes españoles a construir un régimen de relaciones político-económicas ambiguo, que en última instancia no favorecía el crecimiento, ni abría muchas más oportunidades. Una vez más, la auténtica ventaja económica pasaba más por la influencia en las esferas de poder que por el mercado. Es cierto que en Inglaterra las esferas de poder tampoco estaban al margen, pero las oportunidades de participar eran bastante amplias porque el propio poder recurría al

⁵⁶⁰ Por poner un ejemplo significativo, en el sepulcro de Fernando VI, en la iglesia de las Salesas, de Madrid, se representan de modo principal la abundancia y la justicia. Por supuesto, el sepulcro fue erigido por el nuevo rey Carlos III, que poco después establecería la Orden que lleva su nombre, bajo la advocación de la Inmaculada y con el lema *virtute et merito*.

⁵⁶¹ Citado por Juan HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del Conde de Floridablanca*, Murcia, Universidad de Murcia, 1984, p. 102.

mercado. No parece que en esto el modelo español cuadre con los mecanismos establecidos por el estado fiscal-militar inglés.

Las limitaciones del sistema fiscal.

El esquema conceptual del estado fiscal-militar se basa, sobre todo, en la consideración del sistema fiscal y del cambio institucional. Ahora podemos preguntarnos nuevamente si estos aspectos tuvieron en España el signo de la capacidad de desarrollo y de la participación, que deberían tener respectivamente. Al respecto se pueden analizar algunos rasgos significativos que, en principio, arrojan una respuesta negativa. Por no complicar más las cosas vamos a centrarnos solamente en dos cuestiones: una, si hubo desarrollo en el sistema fiscal; otra, si hubo participación en el sistema institucional.

El análisis detallado del sistema fiscal español del siglo XVIII desde la perspectiva que nos interesa, nos ofrece, al menos, dos aspectos relevantes. Uno de ellos es el problema del alivio de los vasallos. Hubo una clara voluntad de no gravar más a unos vasallos que habían sufrido mucho en el pasado. Lo curioso no es que esto ocurriera en el último tercio del siglo XVII, lo cual sería normal⁵⁶², sino que esa mentalidad se transmitiera al siglo siguiente y siguiera viva durante toda su primera mitad. Esto se manifiesta de manera patente en el estancamiento de los valores de las rentas provinciales hasta el final de los años cincuenta. Creo que la primera vez que se plantea cambiar esa situación es en la época de Esquilache, momento en el que se modifican muchas condiciones que afectaban al cobro de las rentas provinciales, sin pararse a pensar mucho en la presión fiscal⁵⁶³. El que cambiará la situación de las rentas provinciales de modo más drástico será Lerena, en 1785, quien al modificar los sistemas de cobro y modificar los encabezamientos, consiguió un

⁵⁶² Ver las referencias al alivio fiscal en Juan SÁNCHEZ BELÉN, *La política fiscal en Castilla durante el reinado de Carlos II*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 201ss.

⁵⁶³ Como el modo de cobrar, la supresión de exenciones, la reversión a la Corona de anteriores concesiones y arrendamientos, etc. Ver José ANDRÉS GALLEGO, *El motín de Esquilache, América y Europa*, Madrid, Mapfre Tavera/ C.S.I.C., 2003, pp. 141ss.

aumento significativo en los ingresos⁵⁶⁴. En ambos casos –Esquilache y Lerena–, se rompe la idea del alivio de los vasallos y se da por supuesto que estos pueden pagar más, sobre todo algunos, aunque las medidas tomadas en cada caso no supongan un cambio estructural.

A esta cuestión hay que hacer dos anotaciones. Una, que el aumento de los valores de las rentas provinciales que se puede observar hacia mediados de siglo, se debe a la puesta en práctica de la administración directa, una reforma que favorece el aumento de los ingresos sin que exista aumento de la presión fiscal, pero que también se limita a las ganancias obtenidas por la supresión de los arrendamientos, sin más expectativas de crecimiento. La otra, que la introducción de la contribución única, que hubiera cambiado la estructura del modelo fiscal, llevaba consigo unos problemas técnicos importantes, además de hacer peligrar los ingresos fiscales a corto plazo⁵⁶⁵.

Junto a tal alivio, otro rasgo típico de la Hacienda, que se demuestra una y otra vez, es que los gobernantes están obsesionados por el equilibrio presupuestario. Lo óptimo para ellos era no tener déficit. Huyen del endeudamiento como de la peste⁵⁶⁶; miran el

⁵⁶⁴ Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “La reforma de las alcabalas por Lerena en 1785”, en: *Estudios de Historia Moderna en Homenaje a la Profesora Emilia Salvador Esteban*, Valencia, Universitat de València, 2008, vol I, pp. 249ss.

⁵⁶⁵ Es cierto, en cualquier caso, que la introducción de la única contribución no era tarea técnicamente fácil, como lo demuestran estudios como los de C. ANGULO TEJA (*La Hacienda española en el siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002), o como se pone de manifiesto en las permanencias que quedaron tras la reforma de 1845 (cfr. Juan ZAFRA OTEYZA, “Permanencias del Antiguo Régimen en la Hacienda del siglo XIX”, en: Enrique LLOPIS, ed., *El legado económico del Antiguo Régimen en España*, Barceloa, Crítica, 2004, pp. 257ss.).

⁵⁶⁶ Rafael TORRES SÁNCHEZ, “The Spanish Fiscal State and the Creation of Public Debt in the Eighteenth Century”, en: *XXVI Encontro de Associação Portuguesa de História Económica e Social. Universidade dos Açores*, Ponta Delgada, noviembre, 2006; *Idem*, “Incertidumbre y arbitrariedad. La política de deuda pública de los Borbones en el siglo XVIII”, en prensa en *Estudis*.

sistema inglés de endeudamiento como una locura que pronto producirá la quiebra, que en definitiva es lo que esperan, y esa perspectiva les da confianza frente al enemigo. Siempre que la administración se endeuda existe una clara voluntad de volver a la normalidad en cuanto sea posible. Y esto subsiste incluso en las primeras emisiones de vales reales, que no se lanzaron con la idea de crear una deuda pública permanente, sino como una solución temporal. En definitiva, no hay la más mínima intención de asegurar un crecimiento continuo, de buscar medios que de manera permanente ofrezcan una base sólida que permita la expansión del presupuesto.

La falta de voluntad de búsqueda de algún mecanismo de crecimiento permanente de los ingresos, manifestado, entre otras cosas, en la limitación de algunas reformas importantes, y la limitación del gasto para mantener el equilibrio, muestran claramente que el crecimiento del sistema fiscal que se produjo en términos de aumento de los ingresos, no tuvo el carácter de progreso y mejora que se necesitaba, ni siquiera desde la perspectiva de la época. De hecho, hasta 1780 las rentas que crecieron fueron, fundamentalmente, la renta del tabaco y los metales americanos, es decir, rentas de monopolios. Después crecerían más las rentas provinciales y las generales, pero su resultado estaba en función de los acontecimientos mercantiles, lo cual dependía, a su vez, de las posibilidades del dominio del mar en época de guerra.

Así pues, el sistema fiscal español tenía limitada su capacidad de crecimiento, sobre todo, a la eficacia de los monopolios en los que en buena medida se basaba. Pero se trataba de monopolios que se podían manipular sólo hasta cierto punto. El tabaco habría podido rendir más, pero sólo si se desestancaba, como lo demostró Canga Argüelles, aunque ya en el siglo XIX; por su parte, el metal precioso americano dependía del rendimiento de las minas, no se podía extender indefinidamente y aparte de la riqueza que las minas dieran de modo natural, estaba el incremento de los costes si se pretendía hacer una mayor explotación. Es cierto que el rendimiento aduanero del comercio creció desde 1783, una reforma eficaz, pero tardía. En cualquier caso, las irregularidades mercantiles a causa de la guerra fueron un problema permanente desde 1793. Los problemas se manifiestan con claridad al observar que los elevados préstamos que el

gobierno tuvo que pedir a partir de 1792 no pudieron ser reembolsados con el sistema fiscal establecido⁵⁶⁷.

En definitiva, el crecimiento coyuntural y extensivo de los ingresos no supuso el cambio hacia un sistema fiscal con capacidad de desarrollo porque no se apoyó en elementos que pudieran crecer de modo sostenido. Así pues, el sistema fiscal español no tenía capacidad de crecer de modo continuado y en ese sentido, no se puede adscribir a un concepto de estado fiscal militar.

Un gasto militar limitado.

El análisis del gasto es una faceta más de esta realidad. De hecho, en términos reales, el crecimiento del gasto fue modesto, pues de un índice 100 en 1714/20 se pasó a 123,9 en 1771/80, según los datos de Jurado⁵⁶⁸. En las dos últimas décadas del siglo se dio un crecimiento mayor, pero lo fue a causa del endeudamiento obligado por las circunstancias. Parece que los gastos aumentan en época de guerra, pero vuelven a la normalidad en época de paz, lo que confirma que no hay una preocupación por mejorar la inversión en la preparación de la guerra.

Tampoco creció suficientemente el gasto militar, con un crecimiento continuado, como presupone el concepto de estado fiscal-militar. ¿Qué ocurrió al respecto en España? Es cierto, como queda dicho, que un porcentaje importante del gasto español se fue a la defensa, como era habitual en aquella época; sin embargo, también es necesario decir que, salvo en las ineludibles circunstancias de las dos últimas décadas, el gasto en defensa no creció mucho. De hecho, la tasa acumulativa del gasto en ejército fue de -0,15 en el período 1714-1800 y la de la marina fue de 1,84⁵⁶⁹: luego no hubo claro crecimiento

⁵⁶⁷ Sobre las dificultades hacendísticas del Estado, ver José Patricio MERINO, "La Hacienda de Carlos IV", en: *Historia de España Menéndez Pidal*, XXXI-I, Madrid, Espasa-Calpe, 1987, pp. 855ss.

⁵⁶⁸ José JURADO SÁNCHEZ, *El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del Estado (1703-1800)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2006, p. 48.

⁵⁶⁹ J. JURADO SÁNCHEZ, *El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII*, p. 75. Para la segunda mitad del siglo, y comparación con Gran [MyC, 11, 2008, 271-295]

del gasto militar y si fue así, no hubo una orientación decidida hacia un estado fiscal militar. Ahora bien, en estas condiciones ¿podía ser la guerra un motor de la economía? En España, desde luego, no.

Instituciones poco participativas.

Por otra parte está, decíamos, la capacidad de mayor participación, o no, en el sistema institucional. Las instituciones cambiaron, sí, pero lo hicieron siempre en el sentido de un mayor autoritarismo. No absolutismo, que técnicamente supone que el rey es la única fuente de la ley, pero que no impide la participación de otros sectores sociales. Por ejemplo, el sistema estamental era de corte absolutista, pero los estamentos participaban en el poder a través de instituciones representativas y de otros mecanismos sociopolíticos, un sistema que también tenía sus limitaciones, sobre todo a la altura del siglo XVIII, como es conocido. Pero con independencia de esas limitaciones, el problema fundamental es que en el siglo XVIII se evolucionó en España hacia un sistema de participación privilegiada mucho más restringida, no por derecho estamental, sino por elección del rey, aunque se suponía un mérito propio. Es decir, el propio sistema estamental es conculcado desde el poder en un sentido autoritario, despótico se le ha llegado a calificar, que perjudicaba a veces a los mismos privilegiados. Tal método era, desde luego, un alejamiento del sistema estamental tradicional que daba todo el poder a la nobleza, pero no se abría a un sistema moderno en el que la burguesía tuviera entrada por sus méritos, sino que preconizaba una nueva aristocracia —de origen nobiliar o burguesa⁵⁷⁰—, privilegiada por la vía de la influencia en las esferas de poder; también por su importancia económica, pero una importancia conseguida con ayuda del propio monarca.

Y ¿cuáles eran los méritos de la burguesía para poder haber participado más? Está claro que en el terreno económico el triunfo de la burguesía se mide en el mercado. Los burgueses tienden a operar con libertad en el mercado. Pues bien, una mayor participación

Bretaña, ver R. TORRES SÁNCHEZ, “Possibilities and limits...”, en R. TORRES SÁNCHEZ, ed., *War, State and Development*, pp. 440-3.

⁵⁷⁰ Sobre este concepto ver Luis Miguel ENCISO RECIO, *La Europa del siglo XVIII*, Barcelona, Península, 2001, pp. 60-1.

burguesa hubiera sido posible con una mayor incentivación de los mecanismos de mercado. Los gobiernos del siglo XVIII ciertamente plantearon reformas que tendieron a mejorar las condiciones del mercado⁵⁷¹, aunque lentamente, como queda dicho; pero a la hora de desarrollar sus instituciones, la administración central española huyó del mercado y privilegió a unos pocos intermediarios.

En ese sentido, redujo el número de asentistas, concediendo monopolios a unos pocos, a quienes luego, además, exigió en demasía y los acabó arruinando. Terminó con los arrendatarios de impuestos, pero al precio de convertirlos en funcionarios también privilegiados, que siguieron controlando los asuntos que antes llevaban, y con el coste de suprimir unas ganancias financieras más limpias y a las que antes se accedía por subasta pública. Por otra parte, apoyó instituciones privilegiadas, como los Cinco Gremios Mayores de Madrid, que en realidad era una institución muy cercana al Gobierno, que vivía en buena medida de sus negocios con el Estado. Aún mayor restricción supuso la sustitución en los asuntos financieros de estos Gremios por el Banco de San Carlos, directamente ligado a los intereses derivados de la política del Gobierno.

En definitiva, aunque hubo modificaciones, España no solo mantuvo, en lo sustancial, su modelo de mercantilismo de estado, dirigido y controlado por la administración, sino que en muchos aspectos lo reforzó. El mercado libre se fue abriendo con lentitud en los ámbitos que Braudel llamaría de la economía de mercado⁵⁷², pero los negocios financieros con el estado se fueron cerrando, se hicieron más restrictivos, dando lugar a un incipiente capitalismo de Estado, sometido solamente a las reglas de la necesidad política y limitando las oportunidades de actores económicos no señalados por el favor real; así pues, en lo financiero, ni sociedad estamental, ni libre capitalismo, puro centralismo burocrático que difícilmente conecta con la econo-

⁵⁷¹ Agustín GONZÁLEZ ENCISO, *Felipe V: la renovación de España. Sociedad y economía en el reinado del primer Borbón*, Pamplona, EUNSA, 2003.

⁵⁷² Fernand BRAUDEL, *La dinámica del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1985, parte II.

mía real, pues no son las relaciones de mercado las que hacen la intermediación.

También aquí podríamos decir que si las instituciones no propiciaron una mayor participación social y un crecimiento económico más rápido y consolidado, sus cambios no tienen un sentido completamente moderno, de auténtico crecimiento, ni siquiera según el pensamiento de la época, que ya pedía más libertad. Por lo tanto, desde esta perspectiva, tampoco los cambios institucionales y organizativos, en cuanto relacionados con la vida económica, podrían homologarse estrictamente con el concepto de estado fiscal militar.

A modo de conclusión: el ciclo guerra-fiscalidad-economía.

Después de todo lo dicho, ¿qué relación puede haber entre fiscalidad, guerra y economía en la España del siglo XVIII, en comparación con la que se dio en Inglaterra?

Para responder la pregunta anterior es preciso considerar el ciclo guerra-fiscalidad-economía de manera global, por un lado, y en los casos inglés y español, por otro. En términos generales, podemos decir que la guerra genera necesidades que se intentan cubrir con el recurso a los impuestos, por lo que puede haber una relación directa entre guerra y crecimiento impositivo. El sistema impositivo se organiza como se puede, según sean, en cada caso, las tradiciones fiscales; ahora bien, las posibilidades de recaudación están limitadas por las disponibilidades económicas de los súbditos, por lo que el crecimiento y desarrollo de la economía se convierte en condición del crecimiento y desarrollo del sistema fiscal, y por ende de las posibilidades de hacer la guerra.

El crecimiento fiscal en la Época Moderna fue posible por dos vías: o nuevos impuestos, o mayores tarifas en los ya existentes; en ambos casos se trata de un crecimiento en extensión, que manifiesta siempre un techo de posibilidades. La superación de ese techo se buscó solamente a través de la deuda⁵⁷³. A comienzos de la Época

⁵⁷³ Aunque aparezcan aquí y allá, novedades fiscales, como los catastros y otras parecidas, ningún estado de la Época Moderna basó el grueso de sus ingresos en impuestos sobre la renta, todos siguieron

Moderna (me refiero a los siglos XVI y XVII) España se había encontrado con la dificultad de conseguir deuda barata y sobre todo, tuvo muchas dificultades para pagar. La solución tradicional cuando no se podía pagar era conceder a los prestamistas la participación en rentas fiscales y asientos. Pero esto comprometía los ingresos del futuro, aumentaba el número de agentes económicos privilegiados y desnaturalizaba la vida económica porque acababa transfiriendo rentas del sistema económico productivo, al sistema burocrático y solo consumista, en la medida en que los antiguos financieros, que antes ganaban en el mercado con su actividad, acababan convirtiéndose en rentistas. Además, si las necesidades continuaban, se podía acabar arruinando al financiero y al mismo estado. La negativa experiencia de los siglos XVI y XVII hizo que en el siglo XVIII, los gobernantes españoles huyeran de la deuda, sobre todo cuando aún tenían que seguir pagando la deuda pendiente, lo que explica el mencionado deseo de equilibrio presupuestario.

También en el siglo XVI los holandeses habían descubierto, necesidad obliga, que la solución a los problemas de préstamos era aumentar la participación de los inversores: más inversores, menos riesgo para cada uno, más oferta de crédito y más posibilidades de acceso al préstamo por parte del gobierno. Ahora bien, eso sólo sería posible si se cumplían otras condiciones, como era, sobre todo, la capacidad de controlar los mecanismos de repago de la deuda por parte de los propios inversores⁵⁷⁴. Los ingleses copiaron el sistema

apoyándose, sobre todo, en impuestos indirectos de corte tradicional. Una revisión de los sistemas fiscales europeos en Richard BONNEY, ed., *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, 1999. Como señala Bonney, sólo Gran Bretaña llegaría a ser un auténtico *fiscal state* capaz de combinar sofisticadas estructuras crediticias y con capacidad para mantener crecimientos fiscales en el tiempo, tanto desde la política, como desde la economía (p. 14).

⁵⁷⁴ La cuestión se trata con amplitud en David STASAVAGE, *Public Debt and the Birth of the Democratic State. France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

[MyC, 11, 2008, 271-295]

holandés a finales del siglo XVII con algunas mejoras⁵⁷⁵, entre otras, un sistema más centralizado y una mayor capacidad para atraer más inversores, es decir, ampliar aún más la participación.

Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, como recuerda también Stasavage, que ese sistema funciona en comunidades ampliamente mercantilizadas, donde es relativamente fácil el acceso al capital, a través de la principal fuente del mismo en aquella época, que era el comercio. De ahí resulta que el crecimiento económico, particularmente el crecimiento de los beneficios en la actividad mercantil, es condición necesaria para que el sistema funcione, al menos en los ejemplos históricos mencionados, porque sólo de ahí saldrán los prestamistas necesarios.

La experiencia histórica parece decirnos que la guerra en Inglaterra no fue muy negativa para la economía, de hecho, la historiografía se debate entre considerar los beneficios y la neutralidad de sus efectos económicos; o bien si los efectos positivos fueron mayores o menores⁵⁷⁶. Las razones de ello podrían ser varias pero, en lo que nos ocupa, diríamos que fue así porque la guerra pudo pagarse con deuda pública generada por inversores que ganaban su dinero principalmente en una actividad mercantil muy desarrollada, entre otras cosas porque el sistema institucional lo permitía y porque a través de la guerra se defendió la ampliación de los mercados. Ciertamente el modelo inglés era mercantilista, pero se trataba de un mercantilismo nacional, en el que todos podían participar por igual en las actividades económicas, no había privilegios cerrados. Las compañías privilegiadas, no impedían el comercio a los demás.

Todo esto no quiere decir que los impuestos no subieran. Subieron, porque había que pagar la deuda. De hecho los ingleses eran los europeos más tasados por su gobierno, pero ocurrían dos cosas: una, que los súbditos podían pagar esos impuestos porque al mismo tiempo

⁵⁷⁵ Un buen ejercicio comparativo en Marjolein HART, "Mobilising Resources for War. The Dutch and British Financial Revolutions Compared", en R. TORRES SÁNCHEZ, ed., *War, State and Development*, pp. 179-200.

⁵⁷⁶ Un resumen al respecto en Huw V. BOWEN, *War and British Society, 1688-1815*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 57ss.

estaba creciendo la economía; el otro asunto es que el gobierno no tuvo que ceder rentas fiscales a los acreedores, por lo que siempre pudo disponer de la totalidad de sus ingresos. Cabría incluso señalar otro aspecto nada desdeñable si pensamos en el siglo XVIII: en esa época los ingleses entran en guerra cuando quieren, no cuando se ven obligados, y la decisión de entrar en guerra está muy mediatizada, como sabemos, por el parlamento donde dominan durante casi todo el siglo, los intereses mercantiles.

El sistema inglés permitió, por lo tanto, no sólo un crecimiento extensivo del ingreso, sino un desarrollo de los mecanismos fiscales que propiciaban el progresivo crecimiento de las disponibilidades de dinero. A su vez, el crecimiento del ejército y de la marina dispararon la demanda de bienes y servicios variados, por lo que la guerra se mostró muy favorable a la economía en este aspecto también. El estado inglés, en cuanto demandante de bienes y servicios de carácter militar, era un demandante de una enorme capacidad, que pudo generar cuantiosos y beneficiosos negocios.

Nada similar ocurría en España. La experiencia del siglo XVII había llevado a su culminación el modelo de cuello de botella que hemos mencionado y produjo el también mencionado miedo a la deuda que se extendió durante el siglo siguiente. Según ese paradigma, la guerra agotó la economía al ahogarla a través de unas necesidades fiscales muy exigentes. Pero el problema en el siglo XVII no fue sólo la exigencia fiscal, sino que los mecanismos de pago de la deuda limitaban los recursos del estado y obligaban a nuevas contribuciones. Por otro lado, nadie se sentía inclinado a invertir en una deuda que empezaba a no pagarse. Y quien invertía no encontraba pagados sus intereses en dinero salido del mercado, sino en el obtenido a través de la exacción fiscal. Es decir, la guerra producía un círculo vicioso de impuestos que podían crecer sólo a merced de más impuestos.

Pero en el siglo XVIII el modelo que se intentó seguir aunque fue mejor, tampoco estuvo a la altura de las necesidades. El apoyo en las rentas de monopolio (tabaco, metales preciosos) seguramente no perjudicaba a la economía de manera directa, pero tenía un límite, y apoyarse en ellas frenaba la búsqueda de un mecanismo de crecimiento autosostenido para el sistema fiscal, como el inglés, lo que en última instancia, impedía un mayor desarrollo del gasto militar y de la

guerra. Así limitaba también los eventuales beneficios generados por el crecimiento de la demanda militar. De hecho, como el gasto militar en España no creció a largo plazo, el estado fue un agente relativamente pequeño como demandante, al menos en comparación con el inglés, incapaz de suponer un motor para la economía.

Por otra parte, cuando en la España del siglo XVIII se recurrió a la deuda a partir de 1780, porque no hubo más remedio, ya que el sistema de crecimiento extensivo empezó a marcar sus limitaciones, el mercado financiero no respondió. No es solamente que careciera de una adecuada institucionalización, es que el estado había frenado su desarrollo en dos maneras: una indirecta, al retrasar las reformas que hubieran mejorado la actividad mercantil; la otra directa, al reducir las posibilidades del negocio financiero suprimiendo arrendatarios y reduciendo el número de asentistas. En otras palabras, el sistema financiero era, en primer lugar, muy pequeño para afrontar el reto de la financiación de la guerra. Además, la economía no generaba suficientes recursos para alimentar un sistema financiero a la altura de las necesidades que se produjeron sobre todo en el último tercio del siglo.

En cualquier caso, tampoco el estado deseó seguir por el camino de crear un sistema de deuda pública moderno a partir de los vales reales. Como explica Torres, todos los intentos relacionados con la deuda, incluido el de los vales, se consideraron como temporales. La idea era no endeudarse demasiado porque había que devolver todo lo pedido y no se iba a pedir más cuando las necesidades acabaran⁵⁷⁷.

La conclusión, por lo tanto, parece ser que un sistema económico basado en el monopolio y en la restricción de la participación (mercantilismo de estado), no generó desarrollo económico a largo plazo, y por ello, no hubo recursos suficientes para haber cambiado sustancialmente el sistema fiscal hacia un modelo que hubiera permitido también su desarrollo. Ahora bien, con un modelo fiscal limitado y escasos recursos, tampoco la guerra podía expandirse y promover suficientemente el desarrollo de los sectores con ella relacionados.

⁵⁷⁷ Rafael TORRES SÁNCHEZ, “‘Las prioridades de un monarca ilustrado’ o las limitaciones del estado fiscal-militar de Carlos III”, *Hispania*, LXVIII/229, 2008, pp. 427ss.

Para empeorar las cosas está la derrota que desde los años sesenta persiguió levemente a España (con oscilaciones, victorias y derrotas, ninguna importante) hasta 1794, y drásticamente después. Cabe debatir sobre si la guerra es buena o mala para la economía, lo que nos parece que está fuera de toda duda es que la derrota es muy mala para la economía. Pero la derrota también es, en parte, consecuencia de la falta de medios. La experiencia del siglo XVIII parece indicar que si no se consigue que la guerra sea un instrumento de crecimiento económico, ocurrirá lo contrario, que la guerra provocará la decadencia.

Copyright of Memoria y Civilizacion is the property of Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, S.A. and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.